

Bruselas, 3 de diciembre de 2024
(OR. en)

16475/24

Expediente interinstitucional:
2024/0306(NLE)

FRONT 326
COWEB 200
MIGR 450

PROPUESTA

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	28 de noviembre de 2024
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2024) 546 final
Asunto:	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y la aplicación provisional del Acuerdo entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Bosnia y Herzegovina

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2024) 546 final.

Adj.: COM(2024) 546 final



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 28.11.2024
COM(2024) 546 final

2024/0306 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y la aplicación provisional del Acuerdo entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Bosnia y Herzegovina

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Una de las funciones de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (en lo sucesivo la «Agencia») consiste en cooperar con terceros países en relación con los ámbitos cubiertos por el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas [Reglamento (UE) 2019/1896] «incluso a través del posible despliegue operativo de equipos de gestión de fronteras en terceros países»¹. En concreto, la Agencia, como parte de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, debe garantizar una gestión europea integrada de las fronteras², uno de cuyos componentes es la cooperación con terceros países en los ámbitos cubiertos por el Reglamento (UE) 2019/1896, centrándose especialmente en los terceros países vecinos y en los países de origen o tránsito de la inmigración ilegal³. La Agencia puede cooperar con las autoridades de terceros países competentes en los ámbitos regulados por el Reglamento y en la medida requerida para el desempeño de sus funciones⁴ y llevar a cabo acciones relacionadas con la gestión europea integrada de las fronteras en el territorio de un tercer país, para lo que se requiere el acuerdo de dicho tercer país.

De conformidad con el artículo 73, apartado 3, del Reglamento (UE) 2019/1896, en circunstancias que exijan el despliegue de equipos de gestión de fronteras del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en un tercer país en el que los miembros de los equipos ejercerán competencias ejecutivas, la Unión debe celebrar un acuerdo sobre el estatuto con el tercer país de que se trate. Dicho acuerdo sobre el estatuto debe basarse en el modelo elaborado por la Comisión con arreglo a lo previsto en el artículo 76, apartado 1, del Reglamento. La Comisión adoptó este modelo el 21 de diciembre de 2021⁵.

Bosnia y Herzegovina sigue siendo un importante país de tránsito para los migrantes que tratan de viajar a la Unión Europea a través de los Balcanes Occidentales. Entre enero y septiembre de 2024, se registraron casi 17 000 casos de cruce irregular de fronteras de entrada en las fronteras exteriores de la Unión Europea en la ruta de los Balcanes Occidentales, de los cuales aproximadamente el 90 % en la frontera de Croacia con Bosnia y Herzegovina. Las actividades de Bosnia y Herzegovina también condujeron a la detección de más de 5 000 intentos de cruce adicionales en esta sección durante el mismo período.

Los migrantes irregulares siguen siendo el objetivo de grupos delictivos organizados que se dedican al tráfico ilícito de personas y corren un gran riesgo de sufrir violaciones de los derechos humanos a lo largo de la ruta. El aumento de las llegadas irregulares y el consiguiente aumento de las solicitudes de asilo están ejerciendo una presión significativa sobre algunos Estados miembros, lo que hace necesaria una actuación común y coordinada a nivel de la Unión basada en los principios de reparto equitativo de las responsabilidades y solidaridad del Pacto.

¹ Artículo 10, apartado 1, letra u) del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

² Artículo 71, apartado 1, del Reglamento (UE) 2019/1896.

³ Artículo 3, apartado 1, letra g), del Reglamento (UE) 2019/1896.

⁴ Artículo 73, apartado 1, del Reglamento (UE) 2019/1896.

⁵ Comunicación COM(2021) 829: Modelo de acuerdo de trabajo al que se hace referencia en el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624.

En 2017, la Comisión entabló negociaciones con Bosnia y Herzegovina para celebrar un acuerdo sobre el estatuto sobre la base del anterior Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas [Reglamento (UE) 2016/1624]. Las negociaciones concluyeron satisfactoriamente con la rúbrica del proyecto de acuerdo sobre el estatuto por la Comisión y Bosnia y Herzegovina en enero de 2019. Sin embargo, el acuerdo sobre el estatuto no se firmó inmediatamente y, pocos meses después de la rúbrica del acuerdo, el citado Reglamento fue derogado y sustituido por el Reglamento (UE) 2019/1896.

Dado que Bosnia y Herzegovina es un tercer país vecino que sigue siendo un país de tránsito importante para la migración irregular, la relevancia de la cooperación entre la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y la Policía de Fronteras de Bosnia y Herzegovina sigue siendo tan grande como siempre. La celebración de un acuerdo sobre el estatuto basado en el Reglamento (UE) 2019/1896 permitiría el despliegue de equipos del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en las fronteras de Bosnia y Herzegovina, en particular con países que no son miembros de la Unión Europea y, de este modo, se daría apoyo a la Policía de Fronteras del país para garantizar que cualquier persona que entre en el país lo haga de conformidad con la normativa pertinente.

El 18 de noviembre de 2022, la Comisión recibió la autorización del Consejo para entablar negociaciones con Bosnia y Herzegovina, así como con Montenegro, Serbia y Albania, encaminadas a la celebración de un acuerdo sobre las actividades operativas llevadas a cabo la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en dichos países [es decir, un acuerdo sobre el estatuto basado en el Reglamento (UE) 2019/1896]. El 30 de noviembre de 2022, la Comisión organizó una reunión con los cuatro países mencionados en la que se pusieron de relieve las principales novedades del modelo de acuerdo sobre el estatuto. La Comisión Europea, en nombre de la Unión Europea, y Bosnia y Herzegovina mantuvieron negociaciones oficiales sobre el Acuerdo los días 23 de mayo, 16 de julio y 6 de septiembre de 2024 por videoconferencia y el día 18 de septiembre de 2024 en Sarajevo. El Consejo ha sido informado periódicamente de los avances de estas negociaciones a través de los grupos de trabajo pertinentes. La Comisión considera que se han alcanzado los objetivos fijados por el Consejo en sus directrices de negociación y que el acuerdo es aceptable para la Unión.

En comparación con el modelo de acuerdo sobre el estatuto, el texto negociado incorpora una disposición adicional relativa al procedimiento interno de aprobación de los planes operativos por parte de la Policía de Fronteras de Bosnia y Herzegovina (artículo 4, apartado 3); una limitación del ámbito geográfico en el que el cuerpo permanente puede desempeñar las funciones correspondientes a la competencia territorial de la Policía de Fronteras de Bosnia y Herzegovina (artículo 10, apartado 3); una disposición adicional que permite a las autoridades pertinentes de Bosnia y Herzegovina acceder a los locales de Frontex con el permiso del director ejecutivo (artículo 11, apartado 5); un artículo modificado sobre los privilegios e inmunidades que se corresponde con las disposiciones sobre los privilegios e inmunidades concedidos a los demás países de la región, que prevé la inmunidad funcional del personal desplegado por Frontex en materia penal, civil y contencioso-administrativa (artículo 12); una disposición que establece que la Agencia debe informar a la Policía de Fronteras a la que se hayan expedido documentos de acreditación (artículo 14, apartado 6); una disposición que permite a Bosnia y Herzegovina solicitar que se ponga fin al despliegue de miembros del personal que no respeten el acuerdo sobre el estatuto, un plan operativo o la legislación nacional (artículo 18, apartado 7); una disposición para la aplicación provisional del acuerdo a la espera de su entrada en vigor (artículo 22, apartado 2). A diferencia de otros acuerdos sobre el estatuto, el acuerdo con Bosnia y Herzegovina delimita la zona en la que los miembros del equipo pueden desempeñar sus funciones para que correspondan a la zona en la que puede

operar la Policía de Fronteras de Bosnia y Herzegovina, a saber, la zona que se extiende 10 km hacia el interior de la frontera y en los pasos fronterizos; los artículos 2 y 10 se adaptaron para reflejar esta situación.

Mediante la propuesta de Decisión del Consejo adjunta, la Comisión propone que se firme el Acuerdo entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Bosnia y Herzegovina.

Situación de los países asociados a Schengen

La presente propuesta desarrolla el acervo de Schengen en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores. No obstante, la Unión no es competente para celebrar un acuerdo sobre el estatuto con Bosnia y Herzegovina que vincule a Noruega, Islandia, Suiza o Liechtenstein. Para garantizar que los guardias de fronteras y el resto del personal pertinente enviado por dichos países a Bosnia y Herzegovina se benefician del mismo estatuto que el previsto en el futuro acuerdo sobre el estatuto, se adjuntó al acuerdo sobre el estatuto una declaración para indicar la conveniencia de que se celebren acuerdos similares entre Bosnia y Herzegovina y cada uno de esos países asociados.

La presente Decisión constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en las que Irlanda no participa de conformidad con la Decisión 2002/192/CE del Consejo⁶; por lo tanto, Irlanda no participa en su adopción y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación. De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.

• **Coherencia con otras políticas de la Unión**

El refuerzo de los controles en las fronteras de Bosnia y Herzegovina repercutirá de forma positiva en la gestión de las fronteras exteriores de la Unión, así como en las propias fronteras de Bosnia y Herzegovina. La celebración de un acuerdo sobre el estatuto encajaría en los objetivos y prioridades más amplios de cooperación establecidos en el Acuerdo de Estabilización y Asociación de la Unión Europea con Bosnia y Herzegovina⁷.

La celebración de un acuerdo sobre el estatuto también podría apoyar los esfuerzos y compromisos más amplios de la Unión Europea para seguir desarrollando las capacidades con el fin de contribuir a la gestión de la respuesta a las crisis y promover la convergencia en asuntos exteriores y de seguridad entre la Unión y Bosnia y Herzegovina.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• **Base jurídica**

Las bases jurídicas de la presente propuesta son el artículo 77, apartado 2, letras b) y d), y el artículo 79, apartado 2, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), leídos en relación con el artículo 218, apartado 5, del TFUE.

La competencia de la Unión Europea para celebrar un acuerdo sobre el estatuto se prevé explícitamente en el artículo 73, apartado 3, del Reglamento (UE) 2019/1896, que establece:

⁶ Decisión 2002/192/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2002, sobre la solicitud de Irlanda de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen (DO L 64 de 7.3.2002, p. 20).

⁷ DO L 164 de 30.6.2015, p. 2.

«[e]n circunstancias que exijan el despliegue de equipos de gestión de fronteras del cuerpo permanente en un tercer país en el que los miembros de los equipos ejercerán competencias ejecutivas, la Unión celebrará un acuerdo sobre el estatuto con el tercer país de que se trate».

De conformidad con el artículo 3, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Unión dispone de competencia exclusiva para la celebración de acuerdos internacionales, en particular, cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión. El artículo 73, apartado 3, del Reglamento (UE) 2019/1896 establece que «la Unión celebrará un acuerdo sobre el estatuto con el tercer país de que se trate». Por consiguiente, el acuerdo que se firme y celebre con Bosnia y Herzegovina es competencia exclusiva de la Unión Europea. De conformidad con el artículo 73, apartado 3, del Reglamento (UE) 2019/1896, el acuerdo sobre el estatuto propuesto se basa en el modelo de acuerdo adoptado por la Comisión en diciembre de 2021⁸.

- **Subsidiariedad y proporcionalidad**

Necesidad de un enfoque común

Un acuerdo sobre el estatuto permitirá el despliegue en Bosnia y Herzegovina de equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas por parte de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, utilizando todas las posibilidades que ofrece el Reglamento (UE) 2019/1896. Sin esta herramienta, los Estados miembros solo pueden utilizar los despliegues bilaterales para establecer y aplicar la gestión europea integrada de las fronteras y apoyar a Bosnia y Herzegovina en la gestión del número significativo de migrantes que intentan transitar por su territorio. Por lo tanto, es necesario un enfoque común para gestionar mejor las fronteras de Bosnia y Herzegovina.

Las disposiciones del acuerdo propuesto no van más allá de lo necesario para alcanzar sus objetivos, a saber, cubrir, sobre la base del modelo de acuerdo sobre el estatuto, todos los aspectos necesarios para llevar a cabo las acciones de los equipos de gestión de fronteras del cuerpo permanente desplegados en un tercer país en el que los miembros de los equipos ejercerán competencias ejecutivas, y en particular el ámbito de aplicación de la operación, las disposiciones sobre responsabilidad civil y penal, las funciones y competencias de los miembros de los equipos, las medidas relacionadas con el establecimiento de una antena y las medidas prácticas relacionadas con el respeto de los derechos fundamentales.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / controles de la adecuación de la legislación existente**

Dado que se trata de un nuevo Acuerdo, no se ha efectuado ninguna evaluación ni control de adecuación de los instrumentos existentes. No se exige ninguna evaluación de impacto para la negociación de un acuerdo sobre el estatuto.

- **Derechos fundamentales**

De conformidad con el considerando 88 del Reglamento (UE) 2019/1896, la Comisión evaluará la situación de los derechos fundamentales aplicables a los ámbitos que regula el acuerdo sobre el estatuto en Bosnia y Herzegovina e informará de ello al Parlamento Europeo.

El acuerdo previsto incluirá medidas prácticas relacionadas con el respeto de los derechos fundamentales y garantizará el pleno respeto de estos en las actividades organizadas sobre la

⁸ Comunicación COM(2021) 829.

base del acuerdo. El artículo 8, apartado 5, del acuerdo establece un mecanismo de denuncia independiente y eficaz, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Reglamento (UE) 2019/1896, para supervisar y garantizar el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades organizadas sobre la base del acuerdo.

- **Protección de datos**

Dado que las disposiciones del acuerdo sobre el estatuto relativas a la transferencia de datos personales no difieren sustancialmente del modelo de acuerdo sobre el estatuto, y de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/1896, no se ha consultado al Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre las disposiciones de este acuerdo sobre el estatuto.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Un acuerdo sobre el estatuto, como tal, carece de repercusiones financieras. El despliegue real de los equipos de gestión de fronteras sobre la base de un plan operativo conllevaría costes a cargo del presupuesto de la Agencia. Las operaciones futuras en el marco de un acuerdo sobre el estatuto se financiarán con cargo a los recursos propios de la Agencia, tal como se establece en el ciclo presupuestario anual de la Unión.

La contribución de la Unión a la Agencia ya forma parte del presupuesto de la Unión, tal como se establece en las Conclusiones del Consejo sobre el acuerdo en torno al marco financiero plurianual.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

La Comisión garantizará un seguimiento adecuado de la aplicación del Acuerdo sobre el Estatuto.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y la aplicación provisional del Acuerdo entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Bosnia y Herzegovina

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 77, apartado 2, letras b) y d), y su artículo 79, apartado 2, letra c), en relación con su artículo 218, apartado 5,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) En circunstancias que requieran el despliegue de equipos de gestión de fronteras del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en un tercer país en el que los miembros de dichos equipos vayan a ejercer competencias ejecutivas, el artículo 73, apartado 3, del Reglamento (UE) 2019/1896¹ exige que la Unión celebre un acuerdo sobre el estatuto con el tercer país de que se trate sobre la base del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- (2) El 18 de noviembre de 2022, el Consejo autorizó a la Comisión a iniciar negociaciones con Bosnia y Herzegovina con vistas a la celebración de un acuerdo en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Bosnia y Herzegovina (en lo sucesivo, el «Acuerdo»)².
- (3) Las negociaciones han concluido satisfactoriamente.
- (4) La presente Decisión constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en las que Irlanda no participa de conformidad con la Decisión 2002/192/CE del Consejo³; por lo tanto, Irlanda no participa en su adopción y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.
- (5) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca⁴, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación. Dado que la presente Decisión desarrolla el acervo de Schengen, Dinamarca decidirá, de conformidad con el artículo 4 de dicho Protocolo, dentro de un plazo de seis meses a partir de que el

¹ Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DO L 295 de 14.11.2019, p. 1).

² DO L 300 de 21.11.2022, p. 25.

³ Decisión 2002/192/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2002, sobre la solicitud de Irlanda de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen (DO L 64 de 7.3.2002, p. 20).

⁴ Protocolo (n.º 22) sobre la posición de Dinamarca (DO C 326 de 26.10.2012, p. 299).

Consejo haya tomado una medida sobre la presente Decisión, si la incorpora a su Derecho interno.

- (6) Procede, por tanto, firmar dicho Acuerdo en nombre de la Unión, a reserva de su celebración en una fecha posterior. La Declaración adjunta con respecto a Islandia, el Reino de Noruega, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein debe aprobarse en nombre de la Unión.
- (7) A fin de garantizar la posibilidad del despliegue urgente del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en el territorio de Bosnia y Herzegovina, el Acuerdo debe aplicarse de forma provisional.
- (8) De conformidad con los Tratados, corresponde a la Comisión garantizar la firma del Acuerdo, a reserva de su celebración en una fecha posterior.
- (9) De conformidad con los Tratados, corresponde asimismo a la Comisión garantizar la notificación a Bosnia y Herzegovina de la intención de la Unión de aplicar provisionalmente el Acuerdo a partir de la fecha de su firma, a la espera de su entrada en vigor.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Queda aprobada la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Bosnia y Herzegovina, a reserva de la celebración de dicho Acuerdo.

El texto del Acuerdo se adjunta a la presente Decisión.

Artículo 2

Queda aprobada, en nombre de la Unión, la Declaración adjunta a la presente Decisión.

Artículo 3

El Acuerdo se aplicará de manera provisional, de conformidad con su artículo 22, apartado 2, a partir de la fecha de su firma, a la espera de su entrada en vigor.

Artículo 4

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente